

Voisiko käyttäytymistaloustieteellinen näkökulma parantaa lainsäädännön ohjausvaikutusta?

TAINA RINTALA

Sääntely on laadukasta, jos se kohdentuu oikein, on toimivaa ja johdonmukaista. Sääntelyn tulisi saavuttaa sille asetetut tavoitteet myös mahdollisimman pienin kustannuksin. Lain onnistuminen edellä mainituissa tavoitteissa riippuu sen muotoilusta. Tämä taas on sidoksissa lain perustana olevaan käsitykseen sääntelykohteen käyttäytymisestä.

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta on tehty lähes koko 2000-luku. Uudistusta on yritetty viedä eteenpäin erilaisilla malleilla, joista tuoreimmassa valinnanvapautta tarjottiin yhdeksi keinoksi julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen kysymyksiin. Osana rakenneuudistusta valmisteltiin laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Se kuitenkin raukesi eduskunnassa keväällä 2019. Vaikka rauenneessa lakiluonnoksessa valinnanvapautta lisäävästä asiakassetelistä puhuttiin kuin kokonaan uudesta järjestelmästä, se rakentui tosiasiasa palvelusetelijärjestelmän perustalle. Nykyisessä hallituksen ohjelmassa ei enää puhuta valinnanvapauden lisäämisestä asiakassetelillä vaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta palvelusetelillä (Osallistava ja osaava Suomi, 2019).

Suomessa asiakkaiden valinnanvapautta on pyritty lisäämään palvelusetelillä erityisesti sosiaalipalveluissa. Valinnanvapauden lisääminen on kuitenkin vain yksi palvelusetelille asetetuista moninaisista tavoitteista. Palvelusetelille asetetuissa tavoitteissa sosiaali- ja terveyspoliittiset tavoitteet kietoutuvat tiivistä työllisyystavoitteisiin. Yksikään tavoitteista ei voi kuitenkaan toteutua ilman valinnanvapautta. Siksi valinnanvapaus on annettava asiakkaiden ohella myös sosiaali- ja terveyspal-

velujen järjestäjille ja yksityisille palvelujen tuottajille. Valinnanvapaus on ennen kaikkea muiden tavoitteiden saavuttamisen väline. Palvelusetelissä on pohjimmiltaan kysymys kuntien, asiakkaiden ja yksityisten palveluntuottajien taloudellisesta ohjauksesta.

Palveluseteli on ideologisesti neutraali ja operationaalisesti joustava sääntelyväline, jolla valtio voi ohjata sääntelyn kohteiden käyttäytymistä toivomaansa suuntaan. Tutkimusten mukaan kuitenkin vain osa asiakkaista ottaa vastaan tarjotun palvelusetelin, vain osa kunnista käyttää palveluseteliä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä ja vain osa palveluntuottajista on halukas toimimaan palvelusetelituottajana. Miksi valinnanvapautta lisäävä palveluseteli, joka lupaa jokaiselle järjestelmässä toimivalle jotakin hyvää, ei näytä ohjaavan sääntelyn kohteiden käyttäytymistä toivotun suuntaisesti?

Tässä kirjoituksessa esittelen muutamia heuristiikkoja ja vinoumia, jotka kyseenalaistavat asiakkaiden valinnanvapauteen liitettyjen tavoitteiden saavuttamisen. Kirjoitus perustuu väitöskirjaani ”Valinnanvapaus ja valinnat: Asiakkaiden, palveluntuottajien ja palvelunjärjestäjien valinnat valinnanmahdollisuuksia edistävissä järjestelmissä” (2019). Väitöskirjassani analysoin, voidaanko käyttäytymistaloustieteen tutkimushavainnoilla selittää suomalaisissa valinnanvapautta ja palvelusetelijärjestelmää koskevissa tutkimuksissa saatuja tuloksia asiakkaiden tekemistä valinnoista ja niiden seurauksista.

Oikeudellinen sääntely voi epäonnistua jo ennen lain toimeenpanoa

Suomessa hallitusten esitysten valmistelua ohjataan hallitusten esitysten laatimissohjeilla ja säädösehdoitusten vaikutusten vaikuttavuusarviointiohjeilla (helo.finlex.fi). Hallituksen esityksissä on tehtävä avoimesti selkoa muun muassa ehdotetun lainsäädännön mahdollisista hyöty- ja haittavaiikutuksista ja kustannuksista. Vaikka vaikutusarvioinnit olisi tehty hyvin ja kattavasti ja taloudelliset vaikutukset olisi kyetty laskemaan suhteellisen tarkasti, oikeudellinen sääntely voi epäonnistua useasta eri syystä jo ennen toimeenpanoa. Tämä johtuu siitä, että onnistuneelle sääntelylle luodaan perusta lain kirjoittamisvaiheessa.

Oikeudellinen sääntely voi epäonnistua esimerkiksi siksi, että lain keskeiset oletukset saattavat olla sääntelyn kohteiden osalta harhaanjohtavia (Baldwin ym. 2012). Usein sääntelyn kohteiden oletetaan käyttäytyvän rationaalisen valinnan teorian oletusten mukaisesti. Tämä johtuu siitä, että rationaalisen valinnan teorian oletukset helpottavat sen ennustamisessa, kuinka sääntelykohde reagoi annettuun sääntöön tai kannustimeen. (Tor 2008.)

Rationaalisen valinnan teoriassa sääntelyn kohde nähdään rationaalisen toimijana. Oletetaan, että ihmiset pyrkivät maksimoimaan hyötyään, heillä on vakaat mieltymykset, heillä on käytössään optimaalinen määrä informaatiota markkinoista valintansa tekemiseksi ja epävarmuuden vallitessa he tekevät valintansa olemassa olevien rajoitteiden puitteissa (Becker 1976). Lisäksi rationaalisen valinnan teoria olettaa, että jos toimijan on mahdollista lisätä tyytyväisyyttään toimintaansa muuttamalla, hän myös tekee niin (Posner 1998). Rationaalisen valinnan teorian oletuksia on laajennettu odotetun hyödyn teorialla, koska rationaalisen valinnan teoria ei kykene selittämään ja ennustamaan ihmisten käyttäytymistä epävarmuuden tilassa. Odotetun hyödyn teoriassa rationaalisen valinnan tekeminen pohjautuu olettamukselle, että ihminen vertailee kaikkien vaihtoehtojen hyötyjä ja seurauksia toisiinsa, mikä taas edellyttää, että hänellä on täydellinen tietämys valinnan kohteista. Teoria myös olettaa, että ihmisen preferenssit ovat pysyviä. Jos ihminen preferoi A:ta B:n sijaan ja B:tä C:n sijaan, hänen oletetaan preferoivan A:ta C:n sijaan. Teoria myös olettaa, että jos toimijalle esitetään kaksi vaihtoehtoa (A ja B) ensin erikseen ja toimija valitsee B:n, ja jos seu-

raavaksi vaihtoehdot esitetään toimijalle yhdessä, pitäisi toimijan valita jälleen myös B. (Korobkin & Ulen 2000.)

Käyttäytymistaloustieteelliset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että rationaalisen valinnan teorian oletukset poikkeavat ihmisten todellisesta käyttäytymisestä (esim. Kahneman & Tversky 1979). Käyttäytymistaloustiede on lähestymistapa, joka pyrkii tarjoamaan monipuolisen kuvan ihmisten käyttäytymisestä. Sen havainnot perustuvat empiirisiin tutkimuksiin ja kokeisiin ihmisten tosiasiallisesta käyttäytymisestä. Alun perin käyttäytymistaloustiede perustuu ajatukseen, että epävarmuus jokaisen vaihtoehdon seurauksista, vaihtoehtoja koskevan tiedon epätäydellisyys ja päätöksenteon monimutkaisuus rajoittavat täydellisen rationaalista käyttäytymistä. Nykyisin rajoitteilla viitataan myös motivaatioon ja tunteisiin, jotka vaikuttavat ihmisten arviointikykyyn ja valintoihin. (Tor 2008.)

Rajoittuneen rationaalisessa käyttäytymisessä on kysymys siitä, että kun valintavaihtoehtojen ja niitä koskevien tietojen määrä lisääntyy, päätöksenteosta tulee monimutkaisempaa. Ihmiset pyrkivät hallitsemaan monimutkaista päätöksentekoa valitsemalla ensimmäisen vaihtoehdon, joka on tarpeeksi hyvä tai tyydyttävä kaikilla vertailtavilla ominaisuuksilla ja lopettavat vaihtoehtojen läpikäynnin riippumatta siitä, onko tarjolla parempia vaihtoehtoja. Tämä johtaa siihen, että ihmiset eivät käy läpi kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja eivätkä näin ollen hyödynnä kaikkea tarjolla olevaa tietoa päätöksenteossaan. (Simon 1972.) Seurauksena on, että ihmisten tosiasialliset valinnat ja rationaalisen valinnan mallin oletukset eivät välttämättä kohtaa, tai jos kohtaavatkin, lopputulos ei välttämättä vastaa sitä, mitä lainsäätäjällä yleensä olettaa. Ihmisten rationaalisen rajoittuneisuuden onkin todettu olevan yksi tekijä, joka voi selittää sääntelyn täytäntöönpanon epäonnistumista (Baldwin ym. 2012).

Kun päätöksenteosta tulee monimutkaisempaa, ihmiset pyrkivät turvautumaan päätöksiä tehdessään erilaisiin vinoumiin ja heuristiikkoihin. Heuristiikka on nyrkkisääntö (*rule of thumb*), jota ihminen käyttää arvioidessaan todennäköisyyksiä (Kahneman & Tversky 1972). Tämä johtaa kuitenkin kompromissiin kognitiivisen vaivannäön ja todennäköisyyttä koskevan arvion tarkkuuden välillä (Rachlinski 2003). Vinoumat ovat taas ihmisten tekemiä systemaattisia ajatusvirheitä. Ne ovat tulosta tiedonkäsittelyssä tapahtuneista vir-

heistä. (Kahneman & Tversky 1979.) Heuristiikkoihin ja vinoumiin turvautumisessa voidaankin katsoa olevan kysymys päätöksentekoon liittyvien informaatiokustannusten supistamisstrategiasta, joilla yritetään epävarmuuden tilassa yksinkertaistaa päätöksentekoa, säästää päätöksentekoon kuluva aikaa ja vaivaa, mutta myös hyödyntää tarjolla olevaa vähäistä tietoa päätöksenteossa (Jolls ym. 1998).

Vaikka ihmiset voivat monissa tilanteissa turvautua erilaisiin heuristiikkoihin ja ovat alttiita erilaisille vinoumille, eivät kaikki ihmiset turvautu niihin. Samanlaisessa päätöksentekotilanteessa osa ihmisistä voi turvautua vinoumiin tai heuristiikkoihin, osa taas ei (esim. Gigerenzer 1996). Vaikka monet ihmiset turvautuisivat samanlaisessa tilanteessa johonkin vinoumaan tai heuristiikkaan, eivät he välttämättä turvautu samaan vinoumaan tai heuristiikkaan (ks. Tor 2008).

Palvelusetelijärjestelmässä valinnoilla ja informaatiolla on suuri merkitys paitsi valintoja tekeville toimijoille myös palvelusetelille asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle. Informaation runsaus lisää kaikkien palvelusetelijärjestelmässä toimivien päätöksenteon kustannuksia. Päätöksenteon kustannuksilla tarkoitetaan käytetyn rahan ohella myös kustannuksia, jotka liittyvät päätöksenteon vaatimaan aikaan ja vaivaan. Lisäksi Suomessa palveluseteleitä käytetään eniten sosiaalipalveluissa (tehostettu palveluasuminen, kotipalvelut), joissa asiakaskunnan informaation prosessointikyvyt ovat heikentyneet. Näiden tekijöiden perusteella on oletettavaa, että palvelusetelijärjestelmässä toimiville erilaisiin heuristiikkoihin ja vinoumiin turvautuminen on yksi keino, jota he käyttävät tehdessään erilaisia valintoja.

Palvelusetelijärjestelmän tehokkuus perustuu ajatukseen valinnanvapaudesta ja siihen liitettyihin kolmeen keskeiseen käsitykseen. Asiakkaat haluavat itse valita heille palvelun tuottavan palveluntuottajan. Asiakkaat tarvitsevat riittävästi tietoa tarjolla olevista eri vaihtoehdoista, jotta he kykenevät tekemään informoituja valintoja. Asiakkaat äänestävät jaloillaan, jos he ovat tyytymättömiä saamiinsa palveluihin. Valintojen tekemisen näkökulmasta asiakkaiden valinnat koskevat näin ollen tarjotun palvelusetelin vastaanottamista, palvelusetelituottajan valintaa ja käytettävissä olevien tietojen käyttöä sekä palvelusetelituottajan vaihtoa.

Palvelusetelin vastaanottamista selittävät tekijät

Vaikka suuri osa ihmisistä kertoo arvostavansa valinnanvapautta (Junnila ym. 2016) ja suhtautuu palvelusetelin käyttöön myönteisesti (Linnosmaa ym. 2012), kaikki asiakkaat eivät kuitenkaan ota vastaan tarjottua palveluseteliä. Tätä voi selittää muuttumattomuusvinoumalla (*status quo bias*). Vinoumassa on kysymys siitä, että ihmisillä on taipumus haluta tilanteen pysyvän suhteellisen samanlaisena tai ennallaan (Samuelson & Zeckhauser 1988). Tämä johtuu siitä, että ihmisillä on taipumus menetyksen kaihtamiseen (*loss aversion*). Ihmiset kokevat menetykset voimakkaammin kuin vastaavan suuruiset voitot. (Tversky & Kahneman 1981.) Tämän seurauksena ihmiset voivat kokea, että asioiden ennallaan pysyttäminen on heidän kannaltaan parempi vaihtoehto. Tällöin palvelusetelin valitsevat todennäköisesti useammin asiakkaat, jotka ovat aikaisemmin käyttäneet tai käyttävät parhaillaan jossain toisessa palvelussa palveluseteliä kuin asiakkaat, jotka ovat jo kunnan tuottamien palvelujen piirissä. Esimerkiksi kunnallisen kotihoidon palvelujen käyttäjistä vain harva valitsee tarjotun palvelusetelin (Kuusinen-James & Seppänen 2013). Näille asiakkaille tarjotusta palvelusetelistä kieltäytyminen mahdollistaa sen, että he saavat myös uudet tai lisäpalvelut kunnan tuottamana. Jonas Sjöblomin (2015) tutkimuksen mukaan taas 90 prosenttia vanhusien päivätoiminnan palveluseteleitä käyttäneistä ilmoitti olevansa valmis käyttämään palveluseteliä myös uudelleen. Näille asiakkaille tarjotun palvelusetelin vastaanottaminen saattaa mahdollistaa sen, että he voivat käyttää saman palveluntuottajan palveluja uudelleen. Molemmat ryhmät pystyvät näin ollen säilyttämään valinnallaan tilanteensa samanlaisena.

Tarjotusta palvelusetelistä kieltäytymistä voi selittää myös hallintavaikutus (*endowment effect*). Hallintavaikutus tarkoittaa sitä, että ihmiset yleensä arvostavat enemmän omistamiaan tavaroita kuin tavaroita, joita he eivät omista (Korobkin & Ulen 2000). Tämän seurauksena ihmiset yleensä myydessään tavaraa pyytävät siitä suurempaa hintaa, kun mitä ovat valmiita siitä ostaessaan maksamaan. Esimerkiksi Daniel Kahnemanin ym. (1991) kokeellisessa tutkimuksessa 77 yliopisto-opiskelijaa jaettiin kolmeen ryhmään. Yhdelle ryhmälle annettiin kahvimukeja, ja heiltä kysyttiin, millä hinnalla he olisivat valmiita myymään mukeja, kun mukien hinta sai vaihdella

0,25 dollarin ja 9,25 dollarin välillä. Toiselta ryhmältä tiedusteltiin, millä hinnalla he olisivat valmiita ostamaan mukeja, jos muki voit maksaa 0,25 dollarin ja 9,25 dollarin välillä. Kolmannelle ryhmälle ei annettu mukia vaan pyydettiin valitsemaan kahdesta vaihtoehdosta: muki tai muki hintaa vastaava rahasumma. Keskiarvohinnat ostajilla, myyjillä ja valitsijoilla olivat seuraavat: myyjillä 7,12 dollaria, ostajilla 2,87 dollaria ja valitsijoilla 3,12 dollaria.

Hallintavaikutus voi selittää palvelusetelistä kieltäytymistä niillä asiakkailla, jotka ovat jo kunnan tuottamien palvelujen piirissä. Näille asiakkailla kunnallisesti tuotetuilla palveluilla on hinta (koostuu esim. luottamuksesta, turvallisuudesta, jatkuvuudesta), joille ei voida määritellä markkinahintaa. Näille asiakkailla kunnallisen sektorin asiakasstatus saattaa olla arvokkaampi kuin oikeus valita yksityiseltä sektorilta palveluntuottaja.

Tarjotusta palvelusetelistä kieltäytymistä voi selittää myös rajoittunut oman edun tavoittelu (*bounded self-interest*). Rajoittunut oman edun tavoittelu tarkoittaa sitä, että ihmiset haluavat, että heitä kohdellaan oikeudenmukaisesti ja haluavat myös kohdella muita oikeudenmukaisesti, jos muut ovat käyttäytyneet oikeudenmukaisesti (Jolls ym. 1998). Yksi keino uhrata oma etunsa on kieltäytyä vastaanottamasta tarjottua palveluseteliä. Esimerkiksi Kirsi Kuusinen-Jamesin (2016) tutkimuksessa havaittiin, että osa palveluseteliä käyttävistä säännöllisen kotihoidon asiakkaista oli lykännyt tarjotun palvelusetelin vastaanottamista, jotta pienituloisilla asiakkailla olisi mahdollisuus saada palveluseteli. Tutkimuksissa on myös havaittu, että osa palvelusetelin käytöstä kieltäytyneistä oli kieltäytynyt tarjotusta palvelusetelistä, koska he halusivat valinnoillaan suosia julkista sektoria (Kaikkonen ym. 2016). Vaikka ihmiset ilmoittavat arvostavansa valinnanvapautta, ei tämä välttämättä merkitse sitä, että he myös käytännössä käyttäisivät valinnanvapauttaan. Edellä käsiteltyjä vinoumia ei vähennetä yksinomaan lisäämällä neuvontaa, ohjausta tai väestön tietoisuutta valinnanvapautteen liittyvistä oikeuksista.

Palveluntuottajan valinta ei välttämättä perustu informoituun valintaan

Yleisesti otaksutaan, että mitä enemmän ihmisillä on valinnanmahdollisuuksia, sitä parempi. Käyttäytymistaloustieteelliset tutkimukset kuitenkin osoittavat, että mahdollisuudella valita on suuri positiivinen vaikutus vain tiettyyn pisteeseen as-

ti. Esimerkiksi ihmiset ostavat todennäköisemmin suklaata, jos heidän pitää valita kuudesta vaihtoehdosta kuin 24 tai 30 vaihtoehdosta. (Iyengar & Lepper 2000.) Suuri valintavaihtoehtojen määrä ja niitä koskevien tietojen määrän kasvu voi johtaa informaation ylikuormittumiseen (*information overload*). Informaation ylikuormituksessa on kysymys siitä, että vaikka tarjolla olevat tiedot olisivat mahdollisesti hyödyllisiä päätöksenteon kannalta, ne kuitenkin pikemminkin estävät kuin auttavat päätöksenteossa (Becher 2007). Palvelusetelijärjestelmässä tämä voi edistää sitä, että asiakkaat kieltäytyvät tarjotusta palvelusetelistä tai valintoja tehdessään turvautuvat erilaisiin heuristiikkoihin ja vinoumiin.

Jos valintavaihtoehtoja on runsaasti, asiakkaat saattavat valita palveluntuottajan vain yhden, heille merkityksellisen, tekijän mukaan. Tällöin palvelusetelituottajia vertailtaessa jätetään muut tekijät huomioimatta. Valintatapaa kutsutaan valitse paras -heuristiikaksi (*take-the-best heuristic*). Valintatavan taustalla saattaa vaikuttaa vahvistusvinouma (*confirmation bias*). Vahvistusvinouman vallitessa ihmisillä on taipumus arvioida informaatiota siten, että se vahvistaa heidän olemassa olevaa ajatteluaan ja ennakkokäsitystään (Nickerson 1998). Jos asiakkaiden päätös ottaa vastaan tarjottu palveluseteli on perustunut esimerkiksi nopeaan hoitoon pääsyyn, he myös palveluseteliä valitessaan etsivät ja arvioivat informaatiota, joka tukee sitä, miksi he ottivat vastaan tarjotun palvelusetelin. Esimerkiksi kolonoskopian eli paksusuolen tähytystutkimuksen palvelusetelin vastaanottaneista 87 prosenttia oli halunnut päästä nopeasti hoitoon, ja 42 prosenttia kyselyyn vastanneista oli valinnut palvelusetelituottajan sen mukaan, että he pääsivät nopeasti hoitoon (Sjöblom 2015). Palvelusetelituottajan valinnan perustuminen vain yhteen tekijään voi olla myös keino, jolla asiakkaat pyrkivät välttämään kognitiivista ristiriitaisuutta (*cognitive dissonance*). Kognitiivisen ristiriitaisuuden vallitessa ihmisillä on pyrkimys jättää huomioimatta tai kieltää sellainen informaatio, joka on ristiriidassa heidän käsitystensä kanssa. Tällöin välttyäkseen omien käsitystensä kanssa ristiriitaisten tietojen aiheuttamalta psykologisesti epämiellyttävältä olotilalta asiakkaat valitsevat palveluntuottaja vain yhden tiedon perusteella.

Tutkimuksissa on myös havaittu, että palveluntuottaja on valittu palveluntuottajan hyvän maineen perusteella (Vehko ym. 2016). Sadekehä-

vaikutuksessa (*halo effect*) on kysymys siitä, että henkilön kokonaisvaltaiseen arviointiin saat-
taa vaikuttaa arvioitsijan käsitys jostakin muus-
ta arvioitavan henkilön ominaisuudesta. Tällä
ominaisuudella ei kuitenkaan ole yhteyttä arvi-
oitavaan asiaan. (The Behavioral Economics Gui-
de 2017.) Jos henkilöllä on hyvä maine jossakin
asiassa, edistää sädekehävaikutus sitä, että käsi-
tys henkilöstä on myönteinen myös muissa asiois-
sa. Esimerkiksi Brad Verhulst ym. (2010) tutki-
muksessa koehenkilöille näytettiin yhden sekun-
nin ajan kahden kongressiehdokkaan valokuvia.
Mitä viehättävämpi ja tutumpi ehdokas oli, sitä
pätevämpänä häntä pidettiin. Tämä taas lisäsi to-
dennäköisyyttä, että ehdokas tuli valituksi. Palve-
luseteliijärjestelmässä tämä merkitsee sitä, että pal-
veluntuottajalla on motiivi tuottaa palvelua siten,
että palvelun piirissä olevat asiakkaat pysyvät tyy-
tyväisinä. Jos asiakkaat ovat tyytyväisiä saamiinsa
palveluihin ja kertovat siitä eteenpäin, he vahvis-
tavat muille ihmisille käsitystä palveluntuottajan
hyvästä maineesta.

Tutkimusten mukaan valinnanvapauttaan käyt-
täneet asiakkaat ovat palveluntuottajaa valites-
saan turvautuneet myös tuttuuteen (esim. Volk &
Laukkanen 2007). Tuttuus voi tarkoittaa tuttua
palvelusetelituottajan nimeä, jolloin siihen tur-
vautumista voi selittää tunnistamisheuristiikka
(*recognition heuristic*). Heuristiikassa on kysymys
siitä, että jos ihminen tunnistaa kahdesta kohteesta
vain toisen, tunnistetulla kohteella on tarkas-
tellulla valintakriteerillä suurempi merkitys. Esi-
merkiksi eräässä tutkimuksessa amerikkalaisilta ja
saksalaisilta kysyttiin kummassa kaupungissa, San
Diegossa vai San Antoniossa, oli suurempi asu-
kasluku. Amerikkalaisista kaksi kolmasosaa vasta-
si oikein, saksalaisista kaikki vastasivat oikein. Tut-
kijoiden mukaan tämä perustui siihen, että sak-
salaisista kaikki olivat joskus kuulleet nimen San
Diego, mutta noin puolet ei ollut koskaan kuul-
lut nimeä San Antonio. Tutkijoiden mukaan sak-
salaiset perustivat arvionsa sille tosiasialle, ettei-
vät tunteneet toista kaupunkia. (Goldstein & Gi-
gerenzer 2002.)

Palveluseteliijärjestelmässä tämä saattaa merkitä
sitä, että kun asiakkaat käyvät läpi palveluseteli-
tuottajalistaa, he valitsevat ensimmäisen palvelun-
tuottajan, jonka nimi tuntuu tutulta. Tämä johtaa
periaatteessa siihen, että asiakkaat eivät toimi siten
kuin lainsäätäjät olettaa. Asiakkaat eivät hyödynnä
palvelusetelituottajista tarjolla olevia tietoja eiväk-
kä vertaile palveluntuottajia.

Ajatus siitä, että tarjoamalla asiakkaille runsaasti
vaihtoehtoja ja vaihtoehtoja koskevia tietoja aute-
taan asiakasta valitsemaan itselleen tarpeitaan hy-
vin vastaava palveluntuottaja, saattaakin käytän-
nössä johtaa aivan päinvastaiseen tulokseen. Tie-
tojen tuottaminen, päivittäminen ja levittäminen
maksavat. Myös palvelusetelituottajien hyväksy-
mismenettely aiheuttaa kunnille transaktiokustan-
nuksia. Tästä näkökulmasta palvelusetelituottajien
ja heitä koskevien tietojen määrän lisääminen ei
ole taloudellisesti järkevää. Lisäksi herää kysymys
siitä, miksi asiakkaat vertailevat palveluntuotta-
jia, jos he tarvitsevat palvelua vain satunnaisesti tai
kertaluonteisesti ja kaikki vaihtoehdot tuottavat
palvelua vähintään kunnan edellyttämällä tavalla.

Tyytymättömyys palveluun ei välttämättä johda palveluntuottajan vaihtamiseen

Palveluseteliijärjestelmässä asiakkaiden mahdolli-
suudella vaihtaa palveluntuottajaa milloin tahan-
sa on merkitystä palvelusetelituottajille ja yhteis-
kunnalle. Palvelusetelituottajat voivat saada uusia
asiakkaita ja kasvattaa tätä kautta voittojaan. Yhteis-
kunnalle asiakkaan mahdollisuus vaihtaa pal-
veluntuottajaa toimii taas keinona ehkäistä sitruu-
naongelmaa (*lemon problem*). Sitruunaongelmas-
sa on kysymys siitä, että ostajalla on vähemmän
tietoa tai hän on huonommin perillä myytävästä
hyödykkeestä kuin myyjä. Klassinen esimerkki sit-
ruunaongelmasta on käytettyjen autojen markki-
nat. Käytetyn auton ostajat eivät tiedä autoa osta-
essaan, onko se hyvä vai huono. Myyjä sen sijaan
tietää autonsa heikkoudet. Koska hyvät ja huo-
not autot myydään samalla hinnalla, hyvän au-
ton myyjä ei saa autostaan parempaa hintaa. Tä-
män seurauksena huonokuntoisen auton omista-
jat myyvät autonsa todennäköisemmin kuin hyvä-
kuntoisen auton omistajat. Hyväkuntoisten auto-
jen myyjien vetäytyessä markkinoilta, markkinoil-
le jäävät vain heikkolaatuisimmat autot. (Akerlof
1970.) Riski siitä, että palvelusetelituottaja menet-
tää asiakkaitaan heikkolaatuisten palvelujen takia,
on palvelusetelituottajalle kannuste huolehtia jat-
kuvasti palvelujensa laadusta.

Vaikka palveluseteliasiakkailta on mahdolli-
suus ”äänestää jaloillaan”, viittaavat tutkimuk-
set siihen, että palvelusetelituottajan vaihtaminen
on harvinaista (Kuusinen-James 2012; Lindberg
2015). Tämä voi johtua siitä, että valinnanvapa-
uttaan käyttäneet asiakkaat ovat tyytyväisiä saa-
miinsa palveluihin. Kysymys voi olla myös siitä,
että asiakkaat eivät välttämättä näe palveluseteli-

tuottajan vaihtoa ensisijaisena vaihtoehtona tyytymättömyytensä osoittamiselle. Sen sijaan he pyrkivät neuvottelemalla selvittämään tilanteen palveluntuottajan kanssa.

Asiakkaiden vähäistä palvelusetelituottajien vaihtoa voi selittää laiminlyöntivinouma (*omission bias*). Vinoumassa on kysymys siitä, että ihmiset priorisoivat toimimattomuutta, vaikka tietäisivät, että tekeminen osoittautuisi heidän hyvinvoinnilleen paremmaksi vaihtoehdoksi (Kahneman & Tversky 1982). Vaikka palveluseteliasiakkaat tietäisivät, että palvelusetelituottajaa vaihtamalla heillä olisi mahdollisuus saada tarpeitaan ja mieltymyksiään paremmin vastaava palvelusetelituottaja, he preferoivat kuitenkin vallitsevaa tilannetta. Uuden palvelusetelituottajan valintaan liittyy aina riski siitä, että vaihtamalla tilanne pysyisi samana. Tulos olisi näin ollen sama, jos asiakas ei olisi vaihtanut.

Laiminlyöntivinouman taustalla saattaa vaikuttaa katumuksen kaihtaminen (*regret aversion*). Katumuksen kaihtamisessa on kysymys siitä, että ihmiset pyrkivät välttämään toimia välttääkseen menetyksiä (Korobkin 2014). Uuden palveluntuottajan valintaan voi liittyä riski siitä, että uusi palveluntuottaja tuottaa huonolaatuisempia palveluja kuin nykyinen palveluntuottaja. Vaihtamalla tilanne muuttuisi huonommaksi, minkä seurauksena asiakas saattaisi katua tekemänsä päätöstä. Kun asiakas ei tyytymättömyydestään huolimatta vaihda, hän välttyy toiselta väärältä valinnalta ja pystyy näin kaihtamaan katumusta.

Palvelusetelituottajien vähäistä valintaa voi selittää myös uponneilla kustannuksilla (*sunk-cost effect*). Uponneet kustannukset viittaavat tehtyihin investointeihin, joihin ei voida vaikuttaa tulevien päätösten oletetuilla rahahyödyillä (Becher 2007). Mitä enemmän ihmiset ovat investoineet (aikaa, rahaa, vaivaa) aikaisempaan päätökseen, sitä sitoutuneempia he ovat viemään päätöksensä loppuun tai jatkamaan päätöstään. Hal Arkes ja Catherine Blumer (1985) kysyivät tutkittaviltaan, olisivatko he valmiita jatkamaan lentokonetta koskevaa tutkimusprojektia, johon he olivat investoineet 10 miljoonaa dollaria, kun projektista on valmiina 90 prosenttia ja markkinoille ilmestyy samanlainen, mutta nopeampi ja taloudellisempi lentokone. Vastaajista 41 prosenttia oli valmi-

ta jatkamaan projektiin loppuun, seitsemän prosenttia ei. Tutkijoiden mukaan tutkimusprojektia haluttiin jatkaa, koska siihen oli investoitu rahaa. Koska palvelusetelijärjestelmässä asiakas on investoinut (palvelusetelituottajan valinta, sopimuksen laadinta ja palvelusetelituottajan toimintatapojen opettelu) ja tätä kautta sitoutunut palvelusetelituottajan asiakkaaksi, hän ei välttämättä ole valmis vaihtamaan palvelusetelituottajaa.

Uudelleenvalinnan tekemättä jättäminen on järkevä valinta, jos tyytymättömyyttä aiheuttava asia on ratkaistavissa muulla tavoin. Sen sijaan jos tyytymätön asiakas ei vaihda palveluntuottajaa esimerkiksi edellä esitettyjen vinoumien takia, tilanne pysyy ennallaan. Tämän seurauksena palvelujen laatu ei parane, palvelusetelimarkkinoilla voi vallita sitruunaongelma ja asiakkaat aiheuttavat päätöksellään ulkoishaittoja muille saman palveluntuottajan valinnoille asiakkaille.

Lopuksi

Suomessa hallitus antaa tämän vuoden lopulla uuden hallituksen esityksen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamiseksi. Hallitusohjelman kirjausten perusteella valinnanvapautta sosiaali- ja terveyspalveluissa ei edistetä uudella valinnanvapauslailla vaan muokkaamalla olemassa olevaa palvelusetelilakia. Tässä prosessissa käyttäytymistaloustieteelliset tutkimushavainnot tarjoavat oivan keinon, jolla voidaan jo ennakolta arvioida yksittäisten pykälien toimivuutta. Lähestymistapana erilaiset heuristiikat ja vinoumat tuottavat uudenlaista ymmärrystä asiakkaiden valintojen syistä ja siitä, miksi sääntelyn kohteet eivät välttämättä toimi niin kuin lainsäätäjät olettaa.

Toisaalta vaikka yksittäisiä pykäläiä hiottaisiin ”huippuunsa”, ihmisten rajoittuneen rationaalista käyttäytymistä on vaikea ohjata oikeudellisella sääntelyllä. Tulokset myös osoittivat, että valinnanvapaus ei ole ongelmaton keino ohjata ihmisten käyttäytymistä haluttuun suuntaan. Valinnanvapaudessa ei ole kysymys vain itsemääräämisoikeuden lisäämisestä vaan myös valinnoista, jotka voivat aiheuttaa ulkoishaittoja laajemmin koko yhteiskunnalle.

KIRJALLISUUS

- Akerlof, George A. (1970) The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84 (3), 488–500.
- Arkes, Hal L. & Blumer, Catherine (1985) The Psychology of Sunk Costs. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 35 (1), 124–140.
- Baldwin, Robert & Cave, Martin & Lodge, Martin (2012) *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Becher, Shmuel I. (2007) Behavioral Science and Consumer Standard Form Contracts. *Louisiana Law Review* 68 (1), 117–179.
- Becker, Gary S. (1976) *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gigerenzer, Gerd (1996) On narrow norms and vague heuristics: A reply to Kahneman and Tversky. *Psychological Review* 103 (3), 592–596.
- Goldstein Daniel G. & Gigerenzer, Gerd (2002) Models of Ecological Rationality: The Recognition heuristic. *Psychological Review* 109 (1), 75–90.
- helo.fi/lex.fi: Hallituksen esitysten laatimisohteet (luettu 28.2.2020)
- Iyengar, Sheena & Lepper, Mark R. (2000) When Choice is Demotivating: Can One Desire Too Much of a Good Thing? *Journal of Personality and Social Psychology* 79 (6), 995–1006.
- Jolls, Christine & Sunstein, Cass R. & Thaler, Richard (1998) A Behavioral Approach to Law and Economics. *Faculty Scholarship Series Paper 1765*. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1765 (luettu 28.12.2019)
- Kahneman, Daniel & Knetsch, Jack L. & Thaler, Richard H. (1991) Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *The Journal of Economic Perspectives* 5 (1), 193–206.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1972) Subjective Probability: A Judgment of Representativeness. *Cognitive Psychology* 3 (3), 430–454.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1979) Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47 (2), 263–1979.
- Kahneman, Daniel & Tversky (1982) The Psychology of Preferences. *Scientific American* 246, 160–173.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (1984) Choices, Values, and Frames. *American Psychologist* 39 (4), 341–350.
- Kaikkonen, Risto & Hietapakka, Laura & Pentala, Oona & Whellams, Anne & Junnila, Maijaliisa (2016) Väestön kokemuksia valinnanvapaudesta. Teoksessa Maijaliisa Junnila & Laura Hietapakka & Anne Whellams (toim.) *Hallintoalmaisesta aktiiviseksi valitsijaksi. Valinnanvapauden muutoutuminen soite-palveluissa*. Raportti 11/2016. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 131–152.
- Korobkin, Russell B. (2014) Wrestling with the Endowment effect, or how to do law and economics without the Coase theorem. In Eyal Zamir & Doron Teichman (eds.) *The Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*. Oxford University Press, 300–334.
- Korobkin, Russell B. & Ulen, Thomas S. (2000) Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics. *California Law Review* 88 (4), 1051–1144.
- Kuusinen-James, Kirsi (2012) Tuoko palveluseteli valinnanvapautta? *Tutkimusjulkaisu* 68/2012. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Kuusinen-James, Kirsi (2016) Setelipeliä. *Tutkimus palveluseteliä säännöllisessä kotihoidossa käytävien iäkkäiden henkilöiden valinnanvapaudesta*. Julkaisuja 32/2012. Helsingin yliopisto: Valtiotieteellinen tiedekunta.
- Kuusinen-James, Kirsi & Seppänen, Marjaana (2013) Ikääntyvät palvelusetelin käyttäjät valintatilanteissa. Kuluttajia vai näennäiskuluttajia? *Janus* 21 (4), 314–329.
- Lindberg, Mia (2015) Palvelusetelitoiminnan asiakaslähtöinen kehittäminen Jyväskylän vanhus- ja vammaispalvelussa. *Matkailu-, ravitsemis- ja talousalan opintäytetyö*. Jyväskylän ammattikorkeakoulu. <http://urn.fi/URN:NBN:fi:amk-2015062913760> (luettu 10.10.2018).
- Linnosmaa, Ismo & Seppälä, Timo & Klavus, Jan & Oksanen, Tuija (2012) Palvelusetelit sosiaalipalveluissa. Tuloksia Helsingin kaupungin palveluseteleistä sekä tuottajien palvelusetelikokemuksista. Ismo Linnosmaa (toim.) *Palvelusetelit sosiaalipalveluissa*. Raportti 53/2012. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 7–41.
- Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:3. Helsinki.
- Posner, Richard A. (1998) Rational Choice, Behavioral Economics, and the Law. *Stanford Law Review* 50, 551–1575.
- Rachlinski, Jeffrey J. (2003) The Uncertain Psychological Case for Paternalism. *Cornell Law Faculty Publications Paper 886*. <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/886> (luettu 12.10.2017)
- Rintala, Taina (2019). Valinnanvapaus ja valinnat. Asiakkaiden, palveluntuottajien ja palvelunjärjestäjien valinnat valinnanmahdollisuuksia edistävässä järjestelmässä. *Turun yliopiston julkaisuja C473*. Grano Oy. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-7710-9>.
- Samuelson, William & Zeckhauser, Richard (1988) Status quo bias in decision making. *Journal of Risk and Uncertainty* 1 (1), 7–59.
- Simon, Herbert A. (1972) Theories of bounded rationality. In C. B. McGuire & Roy Radner (eds.) *Decisions and Organization*. Holland: North-Holland Publishing Company, 161–176.
- Sjöblom, Jonas (2015) Palveluseteliä vai ei? Asiakaskyselyt ja henkilöstön ryhmähaastattelut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelien käytöstä. *Tutkimuskatsauksia* 8. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- The Behavioral Economics Guide 2017 (with an introduction by Cass Sunstein) (2017) Alan Samson (ed.). <http://www.behavioraleconomics.com> (luettu 10.10.2018).

- tu 12.3.2018).
- Tor, Avshalom (2008) The Methodology of the Behavioral Analysis of Law. *Haifa Law Review* 4, 237–327.
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel (1973) Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability. *Cognitive Psychology* 5 (2), 207–232.
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel (1981) The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science New Series* 211 (4481), 453–458.
- Vehko, Tuulikki & Aalto, Anna-Maija & Sinervo, Timo (2016) Terveysaseman vaihtajat usein pitkäaikais-sairaita ja kriittisiä palvelujen käyttäjiä. *Tutkimuksesta tiiviisti* 6/2016. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuslaitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-655-1> (luettu 3.6.2017).
- Verhulst, Brad & Lodge, Milton & Lavine, Howard (2010) The Attractiveness Halo: Why Some Candidates are Perceived More Favorably than Others? *Journal of Nonverbal Behavior* 34 (2), 111–117.
- Volk, Raija & Laukkanen, Tuula (2007) Palvelusetelin käyttö kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 38/2007. Helsinki.

TIIVISTELMÄ

Taina Rintala: Voisiko käyttäytymistaloustieteellinen näkökulma parantaa lainsäädännön ohjausvaikutusta?

Analyysissä tarkastellaan valinnanvapautta, jota on Suomessa pyritty lisäämään erityisesti sosiaalipalveluissa palvelusetelillä. Palveluseteli on kuitenkin ennen kaikkea muiden tavoitteiden saavuttamisen väline. Se on ideologisesti neutraali ja operationaalisesti joustava poliittinen sääntelyväline, jolla valtio voi ohjata asiakkaiden käyttäytymistä toivomaansa suuntaan.

Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että vaikka palveluseteli lupaa asiakkaille hyvää, se ei kuitenkaan näytä ohjaavan asiakkaiden käyttäytymistä toivotun suuntaisesti. Usein sääntelyn kohteiden oletetaan käyttäytymisen rationaalisen valinnan teorian oletusten mukaisesti, mutta käyttäytymistaloustieteelliset tutkimukset osoittavat, että teorian oletukset poikkeavat ihmisten todellisesta käyttäytymisestä. Kirjoituksessa esitetään erilai-

sia heuristiikkoja ja vinoumia, joilla voidaan selittää sitä, miksi asiakkaat eivät ole ottaneet vastaan tarjottua palveluseteliä, miksi he eivät tee informoituja valintoja ja miksi tyytymättömät asiakkaat eivät välttämättä vaihda palvelusetelituottajaa. Analyysi perustuu kirjoittajan väitöskirjaan, jossa analysoidaan sitä, voidaanko käyttäytymistaloustieteen tutkimushavainnoilla selittää valinnanvapautta ja palvelusetelijärjestelmää koskevia kansallisia tutkimuksissa saatuja tuloksia asiakkaiden tekemistä valinnoista ja niiden seurauksista.

Tulokset osoittavat, että käyttäytymistaloustieteelliset tutkimushavainnot tarjoavat oivan keinon, jolla voidaan jo ennakolta arvioida yksittäisten pykälien toimivuutta. Lähestymistapana erilaiset heuristiikat ja vinoumat tuottavat uudenlaista ymmärrystä asiakkaiden valintojen syistä ja siitä, miksi sääntelyn kohteet eivät välttämättä toimi niin kuin lainsäätäjät olettaa.

KIRJOITTAJA

Rintala, Taina, OTT, VTT, Valtiontalouden tarkastusvirasto